

## Un po' d'anarchia nel cuore dell'Accademia

di Franco Romani

*Con la legge 168 del 1989 si concluse un percorso legislativo che aveva preso l'avvio nel settembre 1987 e che portò definitivamente a compimento la creazione del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica. Proprio in quel lungo periodo di gestazione, su L'Opinione mese (periodico collegato al quotidiano L'Opinione, fondato nel 1847 da Cavour e che nel dopoguerra fu a lungo l'organo del partito liberale) vennero pubblicati alcuni interventi sul tema e tra essi un articolo di Franco Romani, eminente economista nato nel 1935 a Verolanuova (Brescia) e morto nel 2002 a Roma.*

*Il brano di Romani qui riprodotto ha preservato intatte nel tempo originalità e freschezza, e le sue proposte per una riforma in senso concorrenziale del sistema universitario italiano seguitano oggi a sfidare i luoghi comuni e gli interessi corporativi esattamente come vent'anni fa. (c.l.)*

Tra poco avremo il ministero per l'Università e bisognerà cominciare a stare molto attenti a che la creazione del nuovo dicastero, con conseguente maggiore attenzione di organi burocratici, non serva ad aggravare i mali piuttosto che a curarli.

L'università ha infatti un profondo bisogno di rinnovarsi e il rinnovamento di una istituzione così complessa non può certo essere attuato da un organismo burocratico a ciò preposto.

La riforma essenziale dell'università è di metterla in grado di autoriformarsi e di lasciarle la libertà di adeguarsi rapidamente alle esigenze dei tempi che mutano continuamente e sono imprevedibili (in special modo da ministri, burocrati e sedicenti esperti).

Giustamente, da più parti si insiste sull'imponanza dell'autonomia e cioè della potestà delle singole università e facoltà di autoregolamentarsi.

Non esistono ad esempio ragioni serie perché non debbano essere le singole università o facoltà a decidere le materie che devono insegnare, a fissare le ore di insegnamento per materia, le modalità degli esami e così via.

Così come non esistono ragioni molto plausibili per sottoporre a meccanismi eccessivamente centralizzati il reclutamento dei docenti e del tipo di docenti.

I motivi che vengono solitamente addotti per giustificare l'impostazione centralistica con cui viene governata la nostra università sono fondati sulla necessità di uniformità che deriverebbe dal valore legale attribuito alle lauree in Ita-

*Franco Romani, studioso di scienza delle finanze e uomo di grande cultura, ha insegnato a Siena e Roma, facendo poi parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato dal 1990 al 1997. Uno tra i primissimi nel nostro Paese ad occuparsi di Law & Economics, ha offerto contributi scientifici di rilievo in varie direzioni. Tre le sue opere più recenti vanno certamente ricordate Diritti di proprietà e politica ambientale (Milano, 1987) e La società leggera: liberalismo, mercato, istituzioni (Venezia, 1995).*

lia. Ed Einaudi infatti proponeva che tale valore legale fosse abolito. Dopotutto anche nei paesi in cui il valore della laurea non viene garantito dallo Stato vi sono meccanismi (e forse anche migliori dei nostri) che assicurano alla società l'utilizzazione d'ingegneri che costruiscono grattacieli che non crollano, di medici che sanno curare, d'avvocati che conoscono il diritto, di scienziati che fanno scoperte e così via.

Tuttavia l'abolizione del valore legale del titolo sarebbe una riforma di poco conto se non si accompagnasse ad uno smantellamento della struttura centralizzata di cui si è detto.

Non è infatti molto sensato lasciare ad una istituzione di organizzarsi come vuole (concederle cioè l'autonomia) se questa organizzazione può trascurare i costi che le sue decisioni comportano.

Ad esempio una facoltà potrebbe ritenere opportuno introdurre insegnamenti nuovi. Tuttavia se il costo di tali insegnamenti è a carico dello Stato sembra sensato che chi paga si senta in dovere di apprestare dei meccanismi per controllare se l'utilità di tali insegnamenti giustifica i costi aggiuntivi. Purtroppo non si vede però per quale misterioso motivo un funzionario (o una commissione) ministeriale dovrebbe essere in grado di conoscere l'utilità dell'insegnamento meglio della facoltà che lo propone. E così la scelta sembra essere tra far decidere a chi conosce i benefici ma non valuta i costi e chi conosce i costi ma non è in grado di valutare i benefici.

E, naturalmente, visto che i fondi disponibili, sono necessariamente limitati prevarrà il controllo di chi sostiene i costi e cioè dell'amministrazione centrale dello Stato.

L'autonomia finanziaria è il meccanismo che dovrebbe permettere di unificare le due valutazioni (dei benefici e dei costi) in un solo organo decisionale.

Un primo modo per avviare un processo di autonomia finanziaria sarebbe quello di modificare il modo di finanziamento pubblico delle università. Per fare un esempio, attualmente è il ministero che assegna i professori, ricercatori, impiegati, uscieri ecc. per ogni università sulla base delle richieste. L'ovvia conseguenza è che le richieste di personale da parte delle università vengono fatte sulla base di un costo zero e poiché il costo non è zero le richieste avanzate non hanno nessun senso dal punto di vista dell'efficienza economica (se un usciere costa zero è sempre meglio averlo, magari per mandarlo solo a prendere il giornale, che non averlo).

Una riforma quasi rivoluzionaria sarebbe quella di attribuire direttamente alle singole università i fondi (nello stesso ammontare stanziato attualmente) con cui finanziare liberamente tutte le attività ivi compreso il pagamento del personale (docente e non docente).

A principio non cambierebbe nulla.

(Non propongo infatti di rendere possibile il licenziamento del personale e di conseguenza dovrebbe essere irrilevante per chi lavora ricevere lo stipendio dall'università anziché dal tesoro). Tuttavia, in prosieguo di tempo, il meccanismo decisionale potrebbe venire cambiato profondamente. Infatti, man mano che il personale va in pensione e nuovi fondi si rendono disponibili, chi deve decidere dovrà cominciare a domandarsi se è più conveniente usare le risorse di cui dispone per assumere degli uscieri o dei ricercatori, o istituire nuovi insegnamenti o arricchire il patrimonio librario e così via. L'organo decisionale comincerà in poche parole a tenere presente i costi di opportunità delle sue decisioni, cioè comincerà a rendersi conto, per fare un esempio, che un nuovo impiegato implica la rinuncia di cento riviste o di due borse di studio o di un posto di ricercatore. Questa maggiore consapevolezza dei costi, per rimanere nell'esempio, in-

durrà anche a controllare maggiormente le attività svolte dal personale eventualmente assunto proprio in quanto ci si rende conto che ci è costato e che quindi deve rendere.

Tuttavia la riforma appena suggerita del modo di finanziamento dell'università, che pur costituisce un miglioramento rispetto al sistema attuale, non è certo di per sé un toccasana.

È ben vero che chi decide comincia ad avere una idea dei costi alternativi, ma quale garanzia abbiamo che le valutazioni dei costi e dei benefici siano mirate al buon funzionamento dell'università?

Chi ci garantisce che una splendida segretaria del tutto inutile non sia a priori preferita al più brillante e più promettente dei ricercatori o che i tappeti persiani non siano preferiti all'acquisto di importanti riviste scientifiche?

Per far funzionare meglio il meccanismo dell'autonomia occorre dare importanza e una funzione di controllo agli utenti. Se fossero gli studenti a pagare, questo controllo avverrebbe attraverso il meccanismo concorrenziale.

I clienti starebbero più attenti al prodotto e se insoddisfatti si rivolgerebbero alla concorrenza. (Un altro sottoprodotto di questo meccanismo sarebbe quello di porre un freno alla proliferazione di università nuove inutili. Le università nuove si farebbero se si ritiene siano in grado di attrarre un numero di studenti sufficiente per autofinziarsi).

Se tuttavia si ritiene opportuno che lo Stato debba sostenere i costi dell'istruzione superiore, si potrebbe pensare, per ottenere effetti analoghi, di dare i soldi (naturalmente sotto forma di buoni per evitare che vengano spesi in beni diversi) direttamente agli studenti.

Le università finanzierebbero le loro attività con i soldi che ottengono dagli studenti. (Naturalmente si può pensare a forme miste. Ad esempio sarebbe ragionevole pensare che le spese di ricerca che hanno caratteristiche di bene pubblico siano finanziate direttamente dallo Stato). Probabilmente le università comincerebbero a preoccuparsi degli studenti e questi, grazie al processo di diversificazione consentito dall'autonomia, potrebbero essere messi in grado di poter scegliere tra i diversi prodotti offerti. Lascerei libere naturalmente le università di inventarsi i corsi di laurea che preferiscono, di inventare titoli (diplomi, licenze, "master", dottorati, eccetera).

Il meccanismo da me proposto potrebbe presentare dei rischi. Il principale sarebbe (così mi dicono tutti gli amici con cui ho parlato di questa proposta) costituito dalla possibilità che la concorrenza potrebbe portare a favorire i titoli di laurea facili.

Gli studenti con il sistema proposto diventerebbero infatti dei clienti appetibili ed un ottimo sistema per attrarli sarebbe quello appunto di offrire esami facili. Certamente questa tendenza si potrà manifestare soprattutto nel breve periodo e potrà portare ad università specializzate semplicemente nella facilità con cui conferiscono lauree. Tuttavia tale facilità verrebbe ben presto a conoscenza di tutti e da ciò nascerebbe il rimedio al male. Anche i datori di lavoro ad esempio ne sarebbero ben presto informati e privilegierebbero nelle assunzioni i laureati delle università serie. Per quanto si riferisce ai posti pubblici in cui probabilmente non sarebbe possibile fare discriminazioni a priori tra le diverse università dovrebbero bastare i concorsi per scegliere i migliori. (E incidentalmente si ridarebbe importanza alla serietà di concorsi per l'ammissione nei ruoli delle pubbliche amministrazioni o per l'entrata nelle professioni). Per queste ragioni gli studenti migliori diventerebbero dei clienti attenti nello scegliere il prodotto fornito dall'università. Questo naturalmente dovrebbe anche indurre le università a ripensare i loro programmi e metodi di insegnamento in modo da offrire dei prodotti ve-

ramente utili e non, come talvolta avviene, semplicemente difficili; (la notoria difficoltà di certi esami in certe facoltà è spesso dovuta non alla serietà dell'insegnamento, ma alle cattive indole dei docenti). Per queste ragioni, il rischio di una concorrenza volta a fornire un prodotto costituito semplicemente dal pezzo di carta del titolo non deve essere sopravvalutato.

In ogni caso, se qualche università divenisse eccessivamente facile non vi sarebbe da strapparsi i capelli. Il fatto, come si è detto, sarebbe ben presto conosciuto e inoltre l'università facile, attraendo gli studenti peggiori, servirebbe a dividere il grano dal logglio e contribuirebbe quindi a migliorare le università più serie. Secondo me il rischio più grave che potrebbe far annullare quasi completamente i benefici del sistema proposto è che gli organi decisionali non siano sufficientemente motivati a perseguire gli interessi degli studenti. Infatti gli organi che dovrebbero essere alla testa di questo processo di autoriforma dell'università dovrebbero essere i docenti. Tuttavia come già faceva osservare più di due secoli fa nella *Ricchezza delle Nazioni* l'astuto Adam Smith se il vantaggio del professore è costituito semplicemente dal suo stipendio "il suo interesse è messo nella massima contraddizione possibile con il suo dovere, giacché è interesse di ognuno vivere il più comodamente possibile, e se i suoi emolumenti devono essere esattamente gli stessi, sia che egli esegua o no qualche dovere molto laborioso, è certamente suo interesse, almeno nell'accezione comune del termine, trascurarlo completamente oppure, se è sottoposto a qualche autorità che non gli permetta di comportarsi così, eseguirlo nel modo più negligente e pigro che quell'autorità gli consenta. Se per natura è attivo e amante del lavoro, sarà suo interesse impiegare quell'attività in qualsiasi modo da cui possa trarre qualche vantaggio, piuttosto che compiere il proprio dovere dal quale non ne può trarre nessuno.

Se l'autorità a cui egli è sottoposto risiede nella corporazione, collegio o università, di cui egli stesso è membro e in cui la maggior parte degli altri membri sono, come lui, persone che sono o dovrebbero essere insegnanti, è probabile che essi facciano causa comune, che siano tutti molto indulgenti l'uno con l'altro e che ognuno consenta al suo collega di trascurare il suo dovere, purché anche a lui sia concesso di trascurare il suo".

Naturalmente Adam Smith respingeva l'idea che viene subito alle menti non sofisticate di ricorrere per evitare questi inconvenienti ad un controllo esterno. "Infatti se l'autorità alla quale egli è sottoposto risiede, non tanto nella corporazione di cui è membro, quanto in qualche altra persona estranea, per esempio nel vescovo della diocesi, nel governatore della provincia, o magari in qualche ministro dello Stato, in questo caso, in effetti, non è molto probabile che gli sia permesso di trascurare completamente il suo dovere. Tuttavia, tutto ciò che tali superiori possono costringerlo a fare consiste nel dedicare ai suoi studenti un certo numero di ore, cioè nel dare un certo numero di lezioni alla settimana o all'anno. In cosa queste lezioni consisterranno dipenderà sempre dalla diligenza dell'insegnante ed è probabile che questa diligenza sia proporzionale ai motivi che egli avrà per applicarla. Inoltre, una giurisdizione estranea di questo genere tende ad essere esercitata in modo ignorante e capriccioso, e per sua natura arbitraria e discrezionale e coloro che la esercitano, dato che non presenziano alle elezioni degli insegnanti stessi né forse comprendono le scienze che è loro funzione insegnare, sono difficilmente in grado di esercitarla in modo oculato.

A causa dell'insolenza caratteristica della carica, costoro attribuiranno spesso poca importanza al modo in cui esercitano la giurisdizione di controllo e saranno molto inclini a censurare l'insegnante o a privarlo del suo ufficio, arbitrariamente e senza una giusta causa. La persona soggetta a questa giurisdizione ne è necessariamente umi-

liata e, invece di essere una delle persone più rispettabili della società, diventa una delle più meschine e spregevoli. È soltanto per mezzo di protezioni potenti che egli può difendersi in modo efficace dal cattivo trattamento a cui si trova continuamente esposto; e queste protezioni è molto più probabile che se le guadagni non con l'abilità o la diligenza nella sua professione, ma con l'ossequio alla volontà dei suoi superiori, con l'essere sempre pronto a sacrificare ad essa i diritti, gli interessi e l'onore della corporazione di cui è membro”.

Adam Smith difendeva il sistema delle università scozzesi del suo tempo in cui la remunerazione di ogni professore era nella sostanza fatta direttamente dagli studenti che attendevano i corsi.

“In alcune università, lo stipendio non rappresenta che una parte, e spesso solo una piccola parte, degli emolumenti dell'insegnante, la maggior parte dei quali deriva dagli oneri e dalle parcelle pagate dagli studenti. La necessità di impegnarsi, per quanto più o meno ridotta, non è in questo caso certamente annullata. La reputazione nella professione riveste sempre una certa importanza per questo tipo di insegnante; egli dipende in qualche misura anche dall'affetto, dalla gratitudine e dalla considerazione di coloro all'istruzione dei quali attende e questi sentimenti favorevoli probabilmente non li guadagnerà se non meritandoseli, cioè con l'abilità e la diligenza con cui adempie a tutti i suoi doveri”. Personalmente tuttavia avrei delle perplessità a suggerire nelle moderne università il metodo proposto da Smith anche se forse varrebbe la pena di riflettere sulla possibilità di adottarlo almeno parzialmente e cioè per una parte della remunerazione (dopotutto, da quanto mi risulta, nelle università di Oxford e Cambridge i tutori e supervisor ricevano delle somme per ogni studente di cui si prendono cura).

La ragione di queste perplessità, oltre ai miei interessi personali di professore di ruolo, è dovuta al fatto che la specializzazione negli studi (e la divisione del lavoro scientifico) ha raggiunto un grado così elevato che diventerebbe troppo rischioso per un singolo studioso specializzarsi in un piccolo frammento della conoscenza senza una qualche forma di assicurazione quale può essere costituita da uno stipendio sicuro. Il vantaggio per chi paga i professori è costituito dal minore esborso in quanto i docenti scambiano la maggiore sicurezza con una remunerazione minore.

Queste sono le ragioni che possono spiegare perché il sistema della stabilità del posto (ruolo, “tenure”, eccetera) è diffuso in quasi tutte le università del mondo. Un'altra importante ragione di questo fenomeno è probabilmente costituita dal fatto che senza questa garanzia cesserebbe l'insegnamento più avanzato e cioè quello della formazione dei futuri docenti. Infatti un buon docente è quello che riesce a produrre allievi migliori di lui. Evidentemente se questi giovani entrano in concorrenza per il suo posto cesserebbe ogni incentivo ad istruirli.

La ragione usualmente addotta, e cioè che la stabilità del posto assicura la libertà di ricerca ed insegnamento, è la meno persuasiva. Un sistema di università in concorrenza fra di loro, con gli studenti che esercitano il controllo economico dovuto al fatto che sono loro a portare i soldi, potrebbe essere sufficiente a garantire questa libertà.

Tuttavia poiché per le suddette ragioni non sembra consigliabile usare il metodo del bastone e cioè della licenziabilità (inoltre chi licenzierebbe chi? Come garantire che chi è autorizzato a fare licenziamenti li faccia nell'interesse degli utenti?) per indurre ad un comportamento che sia di interesse degli utenti occorre pensare ad un qualche altro metodo. Una possibile strada da esplorare è quella di rendere gli stipendi differenziati. Perché non pagare ad esempio alcuni professori che meritano di più (per attività, impegno, reputazione scientifica) più d'altri? Data la mia propensione all'autonomia queste differenze di stipendio non proporrei di farle finanziare dallo Stato. Lascerei alle singole

università o facoltà di finanziare se ci riescono con fondi privati (si potrebbe pensare a forme di sponsorizzazione di certe cattedre?).

Probabilmente questa possibilità creerebbe incentivi per le università e le facoltà ad acquistare reputazione e stima per ottenere fondi e aumenti di stipendi. L'interesse privato comincerebbe a coincidere con l'interesse pubblico e questa coincidenza, come gli economisti hanno sempre saputo, è la garanzia migliore per il perseguimento dell'interesse pubblico. In sostanza proporrei, per cominciare, uno stipendio standard per i docenti suscettibile di essere aumentato solo con fondi privati.

Permetterei anche che le singole facoltà possano contrattare con i singoli docenti stipendi minori di quello standard. Forse è poco probabile che si giungerebbe mai a stipulare contratti al di sotto delle norme. Però non è nemmeno impensabile. Ad esempio, un professore che insegna in una sede lontana potrebbe essere disposto ad uno stipendio minore per una sede più vicina al suo centro di interessi. Così un professore che sia, come qualche volta accade, più interessato alla sua attività professionale che all'insegnamento potrebbe essere disposto a contrattare questa minore disponibilità con un minore stipendio. La contrattazione fra le parti comincerebbe a prendersi cura e a valutare l'importanza, se c'è, del cosiddetto tempo pieno e di come questo debba essere inteso. È possibile che con una ampia autonomia si crei un ampio ventaglio di retribuzioni che serva a mettere in moto un meccanismo competitivo che premi i più capaci e i più attivi nel promuovere gli interessi della facoltà e dell'università.

Quelle che ho fatto sono semplicemente delle esemplificazioni e delle congetture su quello che può succedere. Naturalmente non pretendo di essere un profeta. Ma è proprio per questo che per la riforma universitaria punterei sull'autonomia in quanto chi opera sul campo sa meglio dei profeti, dei legislatori, dei burocrati, come le istituzioni vanno riformate e rinnovate ed è in grado di fare tentativi e di modificarli rapidamente se si rivelano sbagliati. L'unico problema è di fornire il più possibile un sistema di incentivi corretti in cui le istituzioni più adatte alle esigenze dei tempi e dell'ambiente si affermino. In questa visione dell'università il ruolo del Ministero dell'Università è evidentemente scarso, il buon ministro dell'istruzione universitaria dovrebbe via via cedere tutti i suoi poteri alle università e alla fine del suo mandato chiudere bottega. Queste proposte sono certamente radicali e per questo le possibilità che vengano prese sul serio sono quasi nulle. Possono tuttavia avere una utile funzione provocatoria e contribuire ad impostare con maggiore chiarezza il problema di quale debba essere il ruolo dello Stato nell'istruzione universitaria. Il fatto che la nostra società abbia ritenuto opportuno subsidiare quasi interamente l'istruzione superiore non implica assolutamente che si debba mantenere l'attuale forma centralizzata di controllo. Forse tuttavia è, da un punto di vista politico, opportuno avvicinarsi gradualmente all'autonomia. E questo fa con spirito moderato l'amico Ferri<sup>1</sup>.

Le sue proposte sono sagge e hanno il vantaggio, forse, di non far rizzare i capelli in capo ai benpensanti che, non del tutto malauguratamente, costituiscono le maggioranze.

1. *L'Opinione mese*, 1 marzo 1988, XII, n.7, pp. 35-43. Il riferimento è ad un articolo di Giovanni Battista Ferri ("Dopo l'età dei Baroni venne l'età dei baronetti") incluso nel medesimo numero de *L'Opinione Mese* (ndc).